
Investir dans les institutions : une stratégie payante pour la gouvernance du Ghana

*Richard Gerster**

Au Ghana, les fantômes n'existent pas. On supposait pourtant qu'un nombre considérables d'employés de l'Etat n'existaient que sur le papier. Il y a donc des personnes qui reçoivent un salaire sans travailler. Le gouvernement a radiographié les données concernant les 455'000 employés de l'Etat. Finalement, 507 défunts, 1123 retraités et 720 personnes licenciées ont été supprimés de la liste des salaires ; 1567 cas restaient non élucidés. Cette opération réduit les charges salariales de huit millions de francs par an – ce n'est pas rien, mais ce n'est pas colossal non plus. Dans le cadre de l'aide budgétaire, le gouvernement avait pris l'engagement en 2007 de retrouver les traces des employés fantômes.



Le Parlement joue un rôle prépondérant en ce qui concerne le contrôle du gouvernement et de l'administration.

De nombreuses réformes fructueuses ...

Depuis 2003, différents donateurs étrangers participent au financement du budget de l'Etat ghanéen. Si l'on additionne les montants extérieurs alloués de 2003 à 2008, on obtient la somme de 1,8 milliards de dollars états-unis, ce qui correspond environ à 10 pour cent du budget annuel du gouvernement. La Suisse verse chaque année neuf millions de francs au budget. Une évaluation indépendante de l'aide budgétaire réalisée par un consortium de recherche mixte britannique et ghanéen a

révéle que le gouvernement était le moteur des réformes politiques. « Le dialogue de l'aide budgétaire a encouragé le gouvernement à rester sur le bon chemin et à étendre les réformes. »

Différents aspects de la gestion des finances publiques font partie des réussites des réformes institutionnelles. Le cycle complet du budget à la révision des comptes de l'Etat correspond maintenant à de bonnes pratiques reconnues sur le plan international :

- En 2006 le Parlement a approuvé pour la première fois le budget de l'Etat qui lui était soumis avant que l'année financière ait commencé. Aujourd'hui, la présentation du budget en novembre et son adoption par le Parlement en décembre vont presque de soi.
- Quand il s'avère en cours d'année que des budgets partiels sont insuffisants, le gouvernement soumet au Parlement des crédits supplémentaires, comme cela se fait dans de nombreux pays. Inversement, les réductions de budget linéaires ne sont pas rares et rendent souvent la planification très difficile pour les différentes unités de l'administration.
- La révision externe et interne des comptes publics interne est bien établie. Dans son rapport concernant les comptes de l'Etat de 2005, le responsable de l'instance indépendante de vérification des comptes note (« Auditor-General ») avec fierté qu'il a reçu les documents du ministère des finances à temps et qu'il est en mesure, pour la première fois, de soumettre son rapport au Parlement en respectant le délai de six mois imposé par la loi. Auparavant, le retard accumulé atteignait plusieurs années, si bien que plus personne ne s'intéressait au sujet.

Le remaniement de l'instance responsable des achats publics peut être considéré comme une réussite (voir l'interview de

A.B. Adjei). Les règles du jeu et son organisation ont été durant des années sujet des discussions de haut niveau entre le gouvernement et les donateurs. 2008 est la première année où les conditions concernant les achats ne figurent plus parmi les critères de prestations de l'aide budgétaire. Le train de mesures lié à l'aide budgétaire voulait aussi que les donateurs comme la Grande-Bretagne (DFID), la Banque mondiale et, surtout, la Suisse, mettent à disposition des experts techniques (« coopération technique »). La Suisse qui est active dans ce domaine depuis le début (2003) soutiendra également au cours de ces prochaines années l'application des nouvelles règles concernant les achats. La formation des intéressés bénéficie notamment d'un appui.

Suivant la proposition des autorités responsables des achats, la Suisse encourage aussi une stratégie d'achat satisfaisant à des principes explicitement durables. Depuis le Sommet mondial sur l'environnement et le développement qui s'est tenu en 2002 à Johannesburg, la Suisse est à la tête d'une « task force » des Nations Unies pour promouvoir la durabilité dans le système des achats publics. Ghana fait lui



La stabilité des institutions constitue une bonne base pour le développement de l'activité commerciale et industrielle.

aussi partie de cette Ghana task force. L'expérience du Ghana, à savoir le fait de ne pas respecter seulement comme standards des principes économiques mais aussi des critères sociaux et écologiques lors des achats publics, sera mise à la disposition d'autres pays.

... mais il reste beaucoup à faire

La révision des comptes de l'Etat est effective maintenant de manière réglementaire. Mais les résultats ne sont pas que rassurants. Le réviseur des comptes en chef a



Des institutions fiables faisant appel à la participation sont un excellent capital pour les enfants ...



... et les adultes.

émis des réserves concernant les dépenses publiques à hauteur de 717 millions de dollars (2005) et de 1051 millions de dollars (2006), car ces montants étaient à son avis douteux ou que les transactions étaient insuffisamment étayées. Comme il y a entre le gouvernement et lui des tensions d'ordre politique, il est très difficile d'estimer la portée réelle de ses réserves.

Il y a encore d'autres faiblesses. Les écarts entre les comptes de fin d'année et les dépenses inscrites au budget sont importants. Si le ministère de la défense a dépensé entre 2004 et 2006 20 pour cent de moins que ce qu'avait autorisé le Parlement, il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Si, en revanche, le ministère de l'éducation dépense 20 pour cent de plus ou que les subventions destinées aux entreprises publiques (« public utility subsidies ») comme par ex. les centrales électriques représentent, avec 364 pour cent, presque quatre fois le montant accordé, il y a de quoi s'alarmer. La planification financière à moyen terme – pour une durée de trois ans – n'est pas encore ajustée aux budgets annuels.

Une information compréhensible et fournie à temps sur le budget et l'utilisation des fonds publics est une condition pour que les citoyens et citoyennes puissent avoir

leur mot à dire et exercer un contrôle. Une évaluation indépendante de la clarté du budget par l'initiative internationale « Budget transparent » attribuait au Ghana en 2008 49 des 100 points possibles. L'information concernant le budget soumis au Parlement est bonne, mais la transparence concernant l'utilisation de l'argent est insuffisante. Un rapport externe commandé par le gouvernement et les donateurs de l'aide budgétaire sur la gestion des finances publiques a permis de formuler en juin 2008 des propositions détaillées pour améliorer la transparence. Le gouvernement reconnaît les besoins d'amélioration, si bien que d'autres progrès peuvent être attendus. L'accès à l'information répond aussi à la liberté des médias qui est en vigueur au Ghana. Les journaux, les radios et la télévision sont une condition importante pour une activité parlementaire efficace et une société civile active.

Une participation plus large, des résultats meilleurs

Le Parlement n'assume que partiellement son rôle comme instance de pilotage au service de la volonté du peuple et organe de surveillance suprême de l'exécutif. Il a fixé lui-même de nouvelles exigences : les

médias se sont élevés contre des abus dans le programme des repas scolaires. Le contrôle financier du Parlement (« Public Accounts Committee ») a mandaté un rapport spécial et procédé pour la première fois à une audition publique à ce sujet. Cette démarche a fait beaucoup de bruit et a valu au Parlement une considération accrue de la part de la population. Cette enquête a entraîné la destitution du chef en fonction par le gouvernement parce que les reproches étaient manifestement fondés.

Les organisations non gouvernementales ne jouaient jusqu'alors qu'un rôle marginal dans la procédure budgétaire. En 2007/08, le ministère des finances a pris l'initiative et a mené pour la première fois avant l'établissement du budget une consultation formelle auprès des représentants de la société civile. D'autres contacts avec des représentants du gouvernement laissent entendre que la collaboration avec des personnes non gouvernementales suscite des réticences et des appréhensions. Les représentants des ONG essaient de dissiper ces craintes : « L'aide budgétaire est un instrument utile. Mais la société civile doit pouvoir intervenir dans le processus de manière appropriée », souligne Siapha Kamara, P.D.G. de la fondation SEND Ghana. Et : « La société civile devrait bé-

néficier de la chance que représente la participation. Dans des secteurs comme la santé ou l'éducation, les connaissances que nous avons de la situation dans les districts et les villages représentent une réelle plus-value. » La Grande-Bretagne, le Canada, le Danemark et les Pays-Bas financent pour cette raison un programme destiné aux organisations non gouvernementales (G-RAP), afin d'améliorer leurs capacités d'accompagner et d'influencer le processus budgétaire au service de la lutte contre la pauvreté et du développement.

Le Ghana s'est fixé pour but, d'ici à 2015, d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement mais aussi de progresser de manière à faire partie du groupe des pays en développement ayant un revenu moyen ; la condition à cela est un revenu national de 1000 dollars par tête. L'extraction prochaine du pétrole continuera de renforcer la position économique de ce pays. La coopération internationale et l'aide budgétaire confirment les efforts de développement déployés par le gouvernement. Investir dans les institutions, qu'elles appartiennent à l'Etat ou soient indépendantes, devrait, à l'avenir, s'avérer pour le Ghana le « rendement » le plus durable sous l'angle économique, social et écologique.



La bourse d'Accra offre la possibilité aux investisseurs de faire des placements dans les quelques entreprises locales cotées en bourse à ce jour.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.